THE MISSING
the right to know

Las personas desaparecidas:
Acción para resolver el problema de las personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o de violencia interna y para ayudar a sus familiares

Conferencia internacional de expertos gubernamentales y no gubernamentales
Ginebra, 19-21 de febrero de 2003

RESULTADO

Grupo de Trabajo sobre las *Observaciones y recomendaciones*

Informe del presidente en la sesión Plenaria
Señor Nicolas Michel, director, Dirección de Derecho Internacional Público, Departamento Federal de Relaciones Exteriores, Suiza

Observaciones y recomendaciones
Aprobadas por consenso el 21 de febrero de 2003

Ginebra, febrero de 2003

Las personas desaparecidas:
Acción para resolver el problema de las personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o de violencia interna y para ayudar a sus familiares

Conferencia internacional de expertos gubernamentales y no gubernamentales
Ginebra, 19-21 de febrero de 2003

Grupo de Trabajo sobre las *Observaciones y recomendaciones*

Informe del presidente en la sesión Plenaria
Señor Nicolas Michel, director, Dirección de Derecho Internacional Público, Departamento Federal de Relaciones Exteriores, Suiza

El objetivo del Grupo de Trabajo era examinar las *Observaciones y recomendaciones*, intercambiar puntos de vista sobre la relación de este documento con el proceso iniciado por el CICR sobre *Las personas desaparecidas*, así como comentar el texto y esclarecerlo. El propósito no era que el Grupo de Trabajo se constituyera en foro de negociaciones, ni que se considerara que las *Observaciones y recomendaciones* eran un documento jurídicamente vinculante. Se estuvo de acuerdo en que las *Observaciones y recomendaciones* no debían interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de las normas internacionales vigentes. Las *Observaciones y recomendaciones* han de ser consideradas como un instrumento de acción en el que se formulan medidas prácticas.

Dado que se convino en que las *Observaciones y recomendaciones* debían ser aprobadas por consenso, los comentarios y propuestas adicionales en relación con ese texto debían ser formulados por separado, pero en un documento conexo. Estos comentarios y propuestas se reseñan en este informe, que es parte de las Actas oficiales de la Conferencia. Las *Observaciones y recomendaciones* y este informe han de leerse conjuntamente.

El Grupo de Trabajo estaba abierto a todos los participantes en la Conferencia y contó con una nutrida asistencia. Gracias a la atmósfera positiva y constructiva en que se desenvolvió la sesión, fue más fácil para mí desempeñar mi función como presidente del Grupo de Trabajo.

La labor de fondo del Grupo de Trabajo comenzó con una presentación en que se mostraba la relación entre el contenido de las *Observaciones y recomendaciones* y el *Informe del CICR: Las personas desaparecidas y sus familiares. Resumen de las conclusiones de consultas anteriores a la Conferencia Internacional de expertos gubernamentales y no gubernamentales (del 19 al 21 de febrero de 2003)*[1]. El Grupo de Trabajo debatió después todos los apartados del texto, a fin de esclarecerlos e intercambiar puntos de vista. Procuraré hacer un relato fiel de cada comentario y propuesta.

Muchos participantes expresaron su gratitud por los trabajos que realizaron los expertos gubernamentales y no gubernamentales, así como el CICR, para preparar el texto, así como por el valor trascendental de éste, que será un incentivo para que todos los concernidos interpreten y apliquen mejor todo el abanico de las prácticas idóneas en relación con el problema de las personas desaparecidas. Se señaló, repetidas veces, que las *Observaciones y recomendaciones* debían ser consideradas como el fundamento de la acción práctica que se emprenda en el futuro.

Durante el debate, se recordó que el término "personas desaparecidas" debía interpretarse en su sentido más amplio. Las personas desaparecidas o dadas por desaparecidas son aquellas de las que los familiares están sin noticias y/o que han sido dadas por desaparecidas sobre la base de información fiable. Una persona puede ser dada por desaparecida en muchas circunstancias, como el desplazamiento, sea de desplazados internos sea de refugiados, la muerte en acción durante un conflicto armado, o la desaparición forzosa o involuntaria. Se llamó especialmente la atención sobre la vulnerabilidad de los niños, y se dijo que además del término "niños no acompañados" utilizado en el texto, se debería aludir también al término "niños separados". Cualquiera que sea el tipo de circunstancias en que desaparecen las personas, las familias necesitan saber la que ha ocurrido con sus parientes. Sin embargo, es necesario adoptar diferentes enfoques y adaptarlos a las distintas situaciones.

Teniendo en cuenta la referencia que se hace en el texto a conflicto armado y violencia interna, varios participantes se preguntaban si las *Observaciones y recomendaciones* se referían a todas las personas dadas por desaparecidas. Actualmente, hay conflictos armados y violencia interna en muchos contextos, y la mayoría de las circunstancias en que hay desapariciones es en esas situaciones. Sin embargo, se destacó que, de hecho, el trabajo realizado por los expertos en el proceso sobre *Las personas desaparecidas* puede, cuando proceda, ser utilizado en las gestiones que se emprendan en relación con las desapariciones en todo tipo de situaciones.

[1] ICRC/TheMissing/01.2003/ES/10

Se defendió con ahínco la necesidad de reconocer el derecho universal a saber. Muchos participantes afirmaron que este derecho existía y tenía un carácter consuetudinario; otros se refirieron concretamente a la jurisprudencia zonal e interna sobre el derecho a saber. Se afirmó también que, además de la referencia específica que se hace en el artículo 32 del Protocolo adicional I de 1977 aplicable en los conflictos armados internacionales, el derecho a saber puede deducirse de las obligaciones generales estipuladas en los Convenios de Ginebra en relación con la información que debe darse sobre los detenidos y los internados, lo que, por consiguiente, demuestra el derecho de las familias a saber. Además, se comparó el derecho a saber con otros derechos, como el derecho a la salud, que no son obligaciones de resultado. Esto significa que, ante la imposibilidad probada de suministrar información, no puede haber violación del derecho a saber. Estas delegaciones estaban a favor de la introducción de términos más firmes en cuanto al derecho a saber. Sin embargo, otros participantes recordaron que el Grupo de Trabajo estaba debatiendo un texto para el que se buscaba el consenso en un foro con limitaciones inherentes, dado que había representantes de Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y expertos independientes. Estos mismos participantes dijeron que no todos estaban de acuerdo en que hubiera un derecho universal a saber; señalaron que no todos los Estados se han adherido al Protocolo adicional I de 1977 y algunos discutían la índole consuetudinaria de este derecho.

Algunos participantes hablaron del papel esencial que desempeñan las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el esclarecimiento de la suerte que han corrido de las personas dadas por desaparecidas mediante el restablecimiento del contacto entre familiares y los programas de búsqueda. El hecho de que el problema de *Las personas desaparecidas* figure en el orden del día de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se celebrará el mes de diciembre de 2003 en Ginebra, destacará aun más la importancia de la cuestión y facilitará la realización de una acción coordinada.

Cuando se habló de las medidas preventivas, se puso de relieve la necesidad de una protección efectiva. En cuanto a las normas internacionalmente reconocidas en relación con la privación de libertad, se recordó que el derecho a acceder a la justicia, incluido el hábeas corpus, debe ser respetado en todas las circunstancias. Además, dado que en el texto se mencionan, concretamente, el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, se propuso referirse también al derecho de los refugiados.

Se dijo también que los grupos armados deben, y de hecho pueden, tomar medidas preventivas. Si no se incluye a los grupos armados en las soluciones, será muy difícil resolver adecuadamente el problema de las personas desaparecidas. Las obligaciones estipuladas en el derecho internacional humanitario aplicable en conflictos armados no internacionales se imponen por igual a los Estados y a los grupos armados que participan en un conflicto. Deberían examinarse y desarrollarse los medios prácticos, en que se tengan en cuenta las especificidades de estos grupos, incluso en cooperación con los grupos armados.

En cuanto al esclarecimiento de la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas, se repitió que el esclarecimiento significa elucidar completamente la suerte que han corrido, incluido su paradero y, si han muerto, la causa de la muerte. Para elucidar de manera óptima la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas, es esencial tratar la información personal de manera adecuada. Se destacó que la información recopilada debe ser utilizada sólo con los fines humanitarios para los que fue recabada, a fin de no sacrificar de nuevo la dignidad de las personas concernidas. Se hizo hincapié en la necesidad de salvaguardias especiales en relación con los datos personales, así como en la necesidad de respetar las normas y los principios relativos a la protección de los datos personales. Se dijo también que la información debe ser conservada adecuadamente con fines históricos y de investigación.

Varios participantes admitieron que para las familias es esencial recibir información sobre la suerte que ha corrido un pariente desaparecido, pero señalaron que no hay que olvidar las otras necesidades a que ésas hacen frente. Por ejemplo, si el pariente desaparecido ha muerto, para muchas familias es fundamental que se proceda, en el más breve plazo, a la devolución del cadáver, a fin de poder concluir el proceso de duelo. También se mencionó la necesidad de las familias de que se reconozcan los sucesos y se pida cuenta a sus autores En cuanto a la responsabilidad, se aclaró que el término "autoridades gubernamentales" empleado en el texto incluía también a las autoridades judiciales.

A pesar de que muchos participantes hubieran preferido utilizar términos más firmes, las *Observaciones y recomendaciones* fomentarán el proceso para resolver el problema de las personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o de violencia interna y para ayudar a sus familiares. Se habló de la complementariedad de este proceso con otros. Por ejemplo, se aludió específicamente al *grupo de trabajo de composición abierta establecido por las Naciones Unidas para elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.

Algunos participantes señalaron la falta de recursos como principal motivo para no tratar correctamente la cuestión de las personas desaparecidas. Por ejemplo, cuando no se dispone de recursos adecuados, no se utilizan los métodos, generalmente costosos, que se necesitan para identificar a los muertos, y tampoco pueden ponerse fácilmente a disposición los medios de identificación personal.

Por último se reafirmó la necesidad de tratar adecuadamente el problema de las personas desaparecidas y de sus familiares. Así, se evitará que se continúe estigmatizando a las familias de personas desaparecidas. A los que incumbe esta responsabilidad no pueden seguir ignorando el problema las personas desaparecidas o a sus familiares.

Las personas desaparecidas:
Acción para resolver el problema de las personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o de violencia interna y para ayudar a sus familiares

Conferencia internacional de expertos gubernamentales y no gubernamentales
Ginebra, 19-21 de febrero de 2003

Observaciones y recomendaciones
Aprobadas por consenso el 21 de febrero de 2003

Los participantes en la Conferencia

(I.) *agradeciendo e inspirándose en* el proceso emprendido por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sobre "Las personas desaparecidas y sus familiares" y reconociendo la importancia de examinar el problema de las personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o de violencia interna[2], y de que se tenga una mayor conciencia al respecto en el plano internacional,

(II.) *reconociendo* que la incertidumbre sobre la suerte que han corrido sus seres queridos es una dura realidad para innumerables familias, incluidos los parientes y los allegados, que, por consiguiente, también son víctimas de la situación,

(III.) *reconociendo* que, mientras ellas no sepan si sus familiares están vivos o muertos, no pueden dar por concluidos los violentos sucesos que trastornaron sus vidas para emprender un proceso de readaptación y de reconciliación a nivel personal o comunitario,

(IV.) *alarmados* por el hecho de que el rencor causado por la humillación y los sufrimientos padecidos por familias y vecinos socava con frecuencia las relaciones entre las comunidades durante varias generaciones,

(V.) *conscientes* de que prevenir la desaparición de personas y hacer frente a las consecuencias, cuando las haya, son tareas complejas que necesitan la participación de muchos actores y exigen coordinación,

(VI.) *teniendo en cuenta* los instrumentos y las normas internacionales de derecho internacional humanitario y de derechos humanos aplicables en la materia y conscientes de que, como hoy, las Naciones Unidas y las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han abordado este tema en el pasado,

(VII.) *convencidos* de la necesidad de tomar medidas para prevenir las desapariciones, averiguar la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas, ayudar a sus familiares y pedir cuentas a los responsables de los sucesos que han dado lugar a desapariciones,

Formulan las siguientes observaciones y recomendaciones e instan a su difusión y aplicación:

1. Es esencial proteger a todas las personas contra las desapariciones, sin distinción del carácter deliberado o fortuito de los sucesos que dan lugar la desaparición de personas.

2. Es esencial que las familias conozcan la suerte que han corrido los parientes dados por desaparecidos, incluido su paradero, y en caso de que hayan muerto, la causa de la muerte.

3. La responsabilidad de prevenir todas las desapariciones y de averiguar, tan pronto como se señale su desaparición, la suerte corrida por todas las personas dadas por desaparecidas recae, principalmente, sobre las autoridades gubernamentales; los grupos armados también tienen una responsabilidad en este sentido.

4. Las organizaciones intergubernamentales y el CICR, actuando de conformidad con el respectivo cometido, deberían estar dispuestos a apoyar a las autoridades gubernamentales y a los grupos armados en el cumplimiento de sus obligaciones y, cuando éstos no puedan cumplir o no tengan la intención de cumplir sus obligaciones, las organizaciones intergubernamentales y el CICR deberían actuar en consecuencia.

5. Las organizaciones no gubernamentales, actuando de conformidad con el respectivo cometido, deberían desplegar los máximos esfuerzos para prevenir las desapariciones y para esclarecer la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas.

[2] Para los fines de estas *Observaciones y recomendaciones*, **violencia** interna significa disturbios internos y situaciones para las que se requiere la acción de una institución y un intermediario específicamente neutrales e independientes, de conformidad con los *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna* Roja, artículo 5(2)(d) y 5(3), aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja el mes de octubre de 1986, en Ginebra, y enmendados por la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja el mes de diciembre de 1995, en Ginebra.

6. Es esencial que todos los concernidos respeten, en todas las circunstancias, la dignidad inherente al ser humano.

7. Debería hacerse todo lo posible por respetar el contexto cultural, social y religioso propio de cada situación.

8. Prevención

Es fundamental respetar el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos para poder prevenir las desapariciones. Es importante que los Estados Partes cumplan cabalmente las correspondientes obligaciones y que éstas sean dadas a conocer. Las medidas preventivas que pueden tomarse incluyen:

8.1 suministrar los medios de identificación personal a todos los miembros de las fuerzas armadas y de los grupos armados;

8.2 facilitar la obtención de los medios de identificación personal a todas las personas interesadas;

8.3 respetar las normas reconocidas internacionalmente en relación con la privación de libertad, notificar inmediatamente la detención de personas a las familias, al abogado o a cualquier otra persona que tenga un interés legítimo en ello, y prevenir las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la detención en lugares secretos;

8.4 dar a los familiares, dondequiera que estén, incluidos los miembros de las fuerzas armadas o de los grupos armados y los respectivos familiares, de comunicarse periódicamente entre ellos;

8.5 determinar las responsabilidades, incluida la lucha contra la impunidad.

9. Esclarecimiento de la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas

Es esencial que las familias reciban información sobre la suerte que han corrido sus parientes dados por desaparecidos. Para las familias y las comunidades es también una necesidad que se reconozcan los sucesos que dieron lugar a las desapariciones y que se pidan cuentas a los autores de esas desapariciones. Las medidas que pueden tomarse incluyen:

9.1 que las autoridades gubernamentales y los grupos armados den la posibilidad de realizar investigaciones para esclarecer la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas y suministrar información;

9.2 evitar que se obstaculice, interfiera o impida el esclarecimiento de la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas;

9.3 crear, cuando sea necesario, mecanismos complementarios, judiciales o no, para responder a las necesidades de las familias;

9.4 tratar las cuestiones relacionadas con la reparación;

9.5 comunicar a las familias, de conformidad con las garantías y procedimientos judiciales y el derecho a la intimidad, la información obtenida durante las investigaciones penales, que eche luz sobre la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas.

10. Tratamiento de la información y de los expedientes de personas dadas por desaparecidas

La coordinación de las actividades y el intercambio de información entre los concernidos incrementarán la eficacia de las medidas que se tomen para averiguar la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas. Las medidas que pueden tomarse incluyen:

10.1 cerciorarse de que la información obtenida sobre las personas desaparecidas es completa, pero se limita a los datos necesarios para la finalidad decidida, y de que esa información es recopilada y tratada de manera imparcial;

10.2 que los concernidos confronten información sobre los métodos y los objetivos de la recopilación y del tratamiento de datos;

10.3 que los concernidos intercambien la información recopilada de manera compatible con el punto 10.5 sin que se ponga en peligro a las víctimas, a las personas que recaban la información o a las que actúan como fuentes de información;

10.4 centralizar la información recabada para incrementar las posibilidades de informar a las familias acerca de la suerte que han corrido sus seres queridos, especialmente mediante:

A. la apertura, a más tardar cuando comience el conflicto armado, de una Oficina de Información encargada de recabar y transmitir la información;

B. remitir a una organización neutral, imparcial e independiente, como el CICR, información personal que pueda servir para determinar la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas;

10.5 respetar las normas y los principios relativos a la protección de la información personal, incluida la información de orden médico y genético, cuando se gestione y trate esa información.

11. Tratamiento de los restos mortales y de la información sobre los muertos

La responsabilidad de tratar adecuadamente los cadáveres de todos los muertos sin distinciones de carácter adverso y de suministrar información a las familias para prevenir el estado de ansiedad e incertidumbre, recae, principalmente, sobre las autoridades gubernamentales y los grupos armados. Las medidas que pueden tomarse incluyen:

11.1 velar por que se tomen todas las medidas viables para identificar los restos de las personas fallecidas y registrar sus datos de identidad;

11.2 evitar que se obstaculice, interfiera o se impida la identificación de restos mortales;

11.3 expedir partidas de defunción;

11.4 velar por que todos los que concernidos respeten las normas jurídicas y la ética profesional aplicables al tratamiento, la exhumación y la identificación de los restos mortales;

11.5 velar por que especialistas forenses, cuando sea posible, se ocupen de la exhumación y la identificación de los restos mortales;

11.6 velar por la formación adecuada de todas las personas que recogen información acerca de los muertos y que se ocupan de los restos mortales;

11.7 comenzar el proceso de exhumación y de identificación de los restos mortales sólo después de que todos los que intervienen en él hayan convenido en una normativa para su realización, y velar por que esta normativa incluya:

A. la determinación de protocolos para la exhumación, la colecta de datos *ante mortem*, las autopsias y la identificación basada en métodos y tecnologías científicamente válidos y fiables y/o en pruebas ordinarias, clínicas o circunstanciales que se consideren apropiadas y que hayan sido previamente aprobadas por la comunidad científica;

B. medios adecuados para asociar a las comunidades y a las familias a los procedimientos de exhumación, autopsia e identificación;

C. procedimientos para la devolución de los restos mortales a la familia;

11.8 respetar y desarrollar una ética profesional y códigos de conducta para los especialistas forenses que trabajen en contextos internacionales.

12. Ayuda a las familias

Las autoridades concernidas deberían atender, con la ayuda, si es necesario, de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y del CICR, a las necesidades de índole material, financiera, psicológica y legal de las familias que están en espera de que se determine la suerte que han corrido sus parientes. Las medidas que pueden tomarse incluyen:

12.1 dar una ayuda puntual, a fin de promover, tan pronto como las circunstancias lo permitan, la autosuficiencia de las familias;

12.2 atender a la situación jurídica de las personas desaparecidas y las consecuencias para sus familiares; esto incluye también la administración de los bienes, la tutela y la patria potestad;

12.3 brindar un apoyo y una protección especiales a los niños y, en particular, tomar medidas para reunir a los niños no acompañados con sus familiares;

12.4 velar por que se preste una atención especial a los jefes de familia solos, teniendo en cuenta las necesidades específicas a que hacen frente las mujeres que están en esa situación;

12.5 velar por que las familias de personas desaparecidas se beneficien de la realización de programas de apoyo para que se avengan a su actual situación y acepten lo ocurrido; las personas que lo necesiten deberían recibir apoyo psicológico y, cuando sea necesario y viable, tratamiento psiquiátrico; todos los programas deberían basarse, en lo posible, en los sistemas sanitarios y curativos locales;

12.6 incentivar las redes y asociaciones de familias, que pueden constituir un foro de apoyo mutuo.

13. Familias y duelo

El hecho de mostrar respeto por los muertos y los ritos funerarios de una comunidad es la base de la paz y del orden social. La manera en que se informa de la muerte de un pariente a las familias y se hace la devolución de los restos mortales y/o los efectos personales requiere una preparación apropiada. Además:

13.1 hay que mostrar, en todas las circunstancias, respeto por los muertos y las costumbres de las personas y de las comunidades en relación con el duelo;

13.2 es necesario prestar apoyo a las conmemoraciones, pero su planificación y su organización deberían quedar a cargo de las familias y comunidades concernidas.